

Los Institutos de Políticas Públicas como propulsores del cambio

***D**ebemos destacar la importancia de las ideas expuestas aquí para la eficaz conducción de una ONG en el campo de la investigación y formulación de soluciones a los problemas de la política pública. El mejor ejemplo de estas organizaciones en Colombia hasta ahora, ha sido el Instituto de Ciencia Política de Bogotá, secundo tanque de pensamiento neoliberal que ha podido hacer muy valiosos aportes, en sus diez años de vida, para producir cambios e importantes mejoras en la administración pública, el avance de la economía de mercado y la integración, las privatizaciones, la simplificación y modernización del Estado, las reformas al sistema de la seguridad social, etcétera. Para los líderes e investigadores que trabajan en este tipo de organizaciones, las respuestas del Sr. Truluck serán guías de inapreciable valor.*

SI BIEN LOS INSTITUTOS DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS —los llamados “think tanks”— han estado produciendo trabajos de investigación y análisis durante muchas décadas, sólo ha sido durante los últimos 20 años que unos pocos de estos institutos han emprendido programas promocionales para “vender” sus ideas tanto a los gobernantes como al público en general. La

sofisticación cada vez mayor de sus trabajos de promoción de políticas específicas ha aumentado dramáticamente el perfil de los institutos de políticas en diversos países democráticos, con lo cual han adquirido un nuevo nivel de influencia en la formulación de políticas. Phillip N. Truluck es vicepresidente ejecutivo y gerente de la Heritage Foundation, un instituto de políticas en Estados

I TRIMESTRE 1997

Unidos que realizó trabajos pioneros en el desarrollo de métodos de cabildeo y para aumentar sus actividades de investigación. Fue miembro de la primera junta directiva del CIPE.

¿Cuál es la función principal de los institutos de políticas públicas —“think tanks”— en el proceso democrático de elaboración de políticas?

Sr. Truluck: En Estados Unidos, los institutos de políticas públicas han adquirido una importancia creciente en los últimos dos o tres decenios. Con anterioridad a ese período, sólo

La Brookings Institution inició este cambio en los años setenta. Muchos individuos se trasladaron de la comunidad académica a Washington para tener un contacto más directo con el proceso de desarrollo de políticas públicas. Y esa tendencia aún persiste. Actualmente es difícil pensar en un tema —ya sea la reforma de la beneficencia, el impuesto uniforme, el crecimiento económico o diversos interrogantes en materia de política exterior— que no haya sido formado o diseñado o desarrollado en la comunidad de estos institutos. Si se dirigiera a cualquier

quiera al público en general. Lo principal que a nuestro criterio faltaba era una organización que tomara las ideas buenas y bien fundamentadas, las presentara en un formato conciso que pudieran entender las autoridades de desarrollo de políticas, y luego las comercializara —en el sentido de su implementación—.

Los grupos de intereses especiales y los grupos que defienden un concepto único deberían poder comunicar su propio mensaje —ya que ello forma parte del debate que tenemos en la sociedad. Pero la Heritage Foundation procura asumir un

¿Qué tipos de institutos de políticas existen en Estados Unidos?

Sr. Truluck: En primer lugar están los grupos como la Rand Corporation, que realizan trabajos muy específicos bajo contrato, principalmente para el gobierno. Estos trabajos tienden a ser principalmente de investigación y análisis con una orientación técnica.

Luego siguen los que yo denomino grupos que defienden un concepto único. Su interés particular podría ser el aborto, el control de las armas de fuego, el impuesto uniforme o cualquier

trabajar en proyectos de políticas.

Luego están los institutos de políticas más tradicionales, tales como la Brookings Institution o el American Enterprise Institute (AEI), que tienden a producir estudios más largos y más académicos.

Pero también están los grupos como la Heritage Foundation que podrían denominarse institutos de políticas de cabildeo —los llamados “advocacy think tanks”. Proponemos un punto de vista o una filosofía específica, mientras que la Brookings Institution y el AEI siempre han mantenido un enfoque basado en una especie de “universidad sin muros”. Los institutos de cabildeo como la Heritage Foundation tienden a trabajar a partir de una serie de principios ubicados ya sea a la izquierda o a la derecha del centro, y presenta soluciones a los problemas con base en estos principios.

Este ha sido el nuevo acontecimiento en los institutos de políticas durante las últimas dos décadas —existe un número cada vez mayor de estos tipos de grupos. La mayoría no se dedica a lo que denominamos cabildeo puro. No se trata de procurar convencer a un miembro del congreso a que vote por uno u otro proyecto de ley, sino de plantear de la manera más convincente posible sus argumentos en torno a un tema en particular.

¿Qué proporción de sus recursos dedica un instituto de

cabildeo, como la Heritage Foundation, a la implementación de sus publicaciones, actividades e ideas?

Sr. Truluck: Definitivamente gastamos tanto dinero en la implementación de nuestras ideas como en la realización de trabajos de investigación. Mantenemos un equilibrio entre estas dos funciones porque creemos que el proceso no termina al publicarse un estudio. En nuestra opinión, al terminar un proyecto de investigación no hace más que dar inicio a todo un nuevo nivel de actividad. Nuestra meta es cambiar las políticas públicas —no sólo comentar sobre ellas— de modo que tenemos que asignar un papel clave a la comercialización dentro de nuestra misión total.

Hay una vieja anécdota que me gusta relatar al respecto. Hace años, uno de mis amigos en otro instituto se lamentaba de que sencillamente no tenía suficiente dinero para salir a promover los libros que producía su institución. Prosiguió con esta letanía durante unos 25 minutos y luego dijo, “acabo de recibir una donación para realizar otro estudio sobre el tema X”.

Lo mire y dije, “bueno, ahí vas de nuevo. Ahora tienes otra donación para llevar a cabo otro estudio de investigación que no va a poder comercializarse. ¿Por qué no recaudas fondos para promover las actividades que ya están realizando? El amigo dijo, “¡vaya, que idea más interesante, definitivamente debemos promover

lo que estamos haciendo!”.

Por tonto que parezca ahora, hace veinte años los institutos de políticas no implementaban sus productos. Al producirse un libro, se enviaban ejemplares a unas cuantas personas o se mandaban unos ejemplares a determinados miembros del congreso —pero al público era muy limitado. Además, eran libros de 300 páginas que de todas maneras nadie leía.

Es por eso que hacemos tanto hincapié en la implementación. Consideramos que de nada nos sirve producir estudios si a nuestro público principal en el capitolio no le está llegando el mensaje. Nos cercioramos de que cada estudio que preparamos llega a manos de las personas que deben enfrentar el interrogante. Cuando publicamos un estudio sobre, digamos, política tributaria, identificamos los personajes más importantes para involucrarlos con ese tema. Si usted es uno de ellos, le entregaremos en su despacho nuestros estudios sobre política tributaria y alguien procurará fijar una reunión para hablar con usted sobre el asunto y presentar nuestros argumentos. Obviamente, no podemos hacer eso con todos los miembros del Congreso o con todos los medios de comunicación, pero es por eso que tratamos de enfocar nuestros esfuerzos hacia públicos específicos.

La verdad es que los formuladores de políticas de hoy no quieren oír “por un lado esto” y “por el otro lado lo otro”. Prefieren

más recibir algo de la Heritage Foundation que planteara una solución ideada —en nuestro caso desde la perspectiva de la libre empresa. Si quieren una perspectiva diferente, simplemente acuden a otro instituto de políticas. Algunos argumentan que este proceder polariza el debate, pero en mi opinión se trata de una situación muy saludable. Este proceso ayuda a aclarar las diferencias en términos de filosofías y, por consiguiente, en la postura asumida por las partes, lo cual facilita el proceso decisorio para los responsables de las políticas.

Otros institutos de políticas están comenzando a comercializar sus trabajos más agresivamente. Están diseñando sus productos de una manera diferente. Por ejemplo, la Brookings Institution está publicando cortos estudios sobre interrogantes específicos, algo que nunca ha hecho antes, pese a que aún publica libros.

Otra idea clave en la implementación: nunca producimos un estudio que no presente recomendaciones. Ese no siempre fue el caso con los institutos de políticas. Hace años, circulaban rumores sobre cómo éstos producían estudios pero rehusaban publicarlos por estar pendiente una votación sobre el tema o por no querer dar la impresión de estar haciendo cabildeo o tratando de influir la votación. Mas ¿qué debe pensar un formulador de políticas al recibir un estudio después de hecha la votación? Dira, “estupendo, pero

¿dónde estaba este estudio hace dos semanas cuando discutíamos este asunto?

¿Resulta difícil para un instituto de políticas establecer un equilibrio entre las acciones orientadas a mantener la credibilidad de sus investigaciones y las que se hacen en defensa de políticas específicas?

Sr. Truluck: Lo fundamental es que estos institutos tienen que ser creíbles. Caso contrario, pierden su reputación, y nada de lo que hagan será percibido como útil. Hacemos grandes esfuerzos por asegurar la credibilidad de nuestros productos, y todo instituto de políticas que quiera sobrevivir tendrá que hacer precisamente lo mismo. Han sido muchas las veces que hemos rehusado publicar un estudio porque no teníamos una confianza absoluta en nuestra capacidad para justificarlo.

Por ejemplo, en la actualidad hacemos muchos trabajos de modelamiento económico. Tenemos gente de afuera que revisa estos trabajos para asegurar que no se nos ha escapado nada. Y lo hacemos de una manera muy meticulosa, porque sin credibilidad no tenemos nada. Las personas pueden estar en desacuerdo con las conclusiones de un instituto, pero si sus productos no están basados en hechos, nadie los querrá ver.

Esa es una de las razones por las cuales no hacemos trabajos por contrato. Por supuesto, es diferente si una institución ha sido

constituida expresamente para realizar trabajos bajo contrato. Pero corporaciones y empresas vienen a nosotros constantemente, solicitando que realicemos un estudio para ellas sobre un tema específico. Nosotros les decimos, "no, sencillamente no lo haremos". Si uno comienza a comprometer paulatinamente su propia credibilidad, no tendrá adónde acudir cuando se desmorone del todo.

Creo que este argumento es especialmente importante para los institutos de políticas que se están constituyendo en mercados emergentes. Si uno va a crear tal instituto en Europa oriental, más le valdría hacerlo bien desde el principio. Lo mismo es cierto en Latinoamérica, donde tales institutos se encuentran en una etapa mucho más desarrollada, pero donde el asunto de la credibilidad aún tiene mucha vigencia.

¿Cómo pueden los institutos de políticas en democracias emergentes recaudar los fondos que necesitan al tiempo que desarrollan una fuerte capacidad como ponentes de conceptos específicos?

Sr. Truluck: Ese es un problema serio en muchos países. Muchas de las personas que nos visitan del exterior me hacen la misma pregunta, y desafortunadamente la mayoría de los países no tienen fuertes tradiciones filantrópicas o leyes tributarias que favorezcan la filantropía. Como resultado, los institutos de políticas

financiados por gobiernos o por partidos políticos son más comunes en el extranjero que en Estados Unidos.

Lo considero lamentable, pero nunca permito que lo perfecto sea el enemigo de lo bueno. Estos institutos en algunos países pueden tener que operar durante cierto tiempo con una combinación de financiamiento provenientes de fuentes gubernamentales y del sector privado. Pero cualquiera que quisiera evaluar las opciones de financiamiento debería preguntarse, "¿Existe alguna forma en que podamos hacer nuestro trabajo sin financiamiento gubernamental?"

En la Heritage Foundation, tenemos razones filosóficas y prácticas por rehusar aceptar fondos del gobierno. Al fin y al cabo, ¿cómo podemos tener carta blanca para criticar las políticas gubernamentales? —lo cual constituye la razón de ser de nuestra organización— si aceptamos fondos del gobierno?

Algunas personas disputarían esta perspectiva. Por ejemplo, existen institutos de investigación exitosos que funcionan con financiamiento gubernamental y de partidos políticos en países tales como Alemania. Realmente depende del éxito en crear un clima propicio en estos países. En Latinoamérica, en cambio, muchas fundaciones han podido establecer sólidas fuentes de financiamiento de modo que no tienen que acudir al gobierno. Me preocupan más los institutos de políticas que se están

formando en Europa Central y Oriental, donde se trata de un concepto realmente nuevo. Pero se observan en estos países fuertes movimientos orientados a desarrollar los institutos de políticas como instituciones independientes.

Cuando era miembro de la primera junta directiva del CIPE, eso era algo que tratamos de comunicar a los institutos de políticas en el exterior. El CIPE puede proporcionar el capital inicial para ayudar con la puesta en marcha, pero ¿cómo van a sobrevivir de aquí a tres años? Insistimos con los grupos en la necesidad de que eviten una dependencia del financiamiento gubernamental.

Tengo muchos amigos conservadores quienes me preguntan por qué continúo apoyando a la National Endowment for Democracy (NED) y el CIPE —creen que no se trata de más que regalos gubernamentales. Discrepo enérgicamente con ellos porque los logros sobre la inversión inicial para formar instituciones independientes en el sector privado son tantos y tan variados que es imposible siquiera comenzar a estimar su posible impacto. Siempre ha sido mi criterio que ésta es la forma más adecuada en que los fondos del gobierno de Estados Unidos pueden ayudar a las economías emergentes.

Es una inversión sumamente prudente. No tiene más que examinar el presupuesto de la NED

y compararlo con el impacto y el efecto multiplicador que ha generado sobre los últimos doce años. Es increíble.

¿Constituyen las donaciones de corporaciones una amenaza a la objetividad de un instituto de políticas como la Heritage Foundation?

Sr. Truluck: Definitivamente pueden constituir una amenaza, pero no lo hacen en nuestro caso. No creo que jamás hayamos recibido más del 10% de nuestro presupuesto de la comunidad empresarial, y el año pasado la cifra fue apenas el 6%. Para otros institutos de políticas puede resultar más difícil contestar esa pregunta.

Recibimos más de la mitad de nuestros fondos de personas en todo Estados Unidos. Más de 240.000 individuos hacen contribuciones anuales a la Heritage Foundation. Hemos trabajado duro para desarrollar esta red de contribuidores porque cuando formamos la fundación sabíamos que con toda probabilidad se nos consideraría como un instrumento de la comunidad empresarial. Sabíamos que tendríamos que tener una base ancha de apoyo para poder gozar de credibilidad en el capitolio.

Nuestra segunda fuente más grande de financiamiento son las fundaciones que otorgan donaciones. La mayoría de éstas fueron creadas por empresarios individuales quienes hace tiempo

hicieron sus fortunas.

Es posible que algunos institutos de políticas reciban más del 50% de sus fondos de empresas. Deben mantener a sus patrocinadores a prudente, pero es posible hacerlo. No se debe permitir que los contribuidores empresariales fijen la agenda de investigación.

En la Heritage Foundation, no consideramos haber tenido un año exitoso —hasta cierto punto estoy hablando en broma ahora— a menos que perdámos el apoyo financiero de una u otra corporación. Todos los años ofendemos a alguien. Una corporación puede estar de acuerdo con nosotros el 90% del tiempo, pero si están totalmente en desacuerdo con nosotros sobre un asunto clave para su negocio, corremos el riesgo de perder su financiamiento. Pero si cedieramos ante tales presiones, perderíamos nuestra credibilidad.

¿Qué clase de relación debería tener un instituto de políticas con el gobierno? ¿Cómo deberían responder tales instituciones a los cambios de gobierno, y en particular a los cambios de un partido político a otro?

Sr. Truluck: Los institutos de políticas deberían perseguir una relación amistosa pero opositora con el gobierno. No se persigue a individuos, sino que se habla de políticas. Siempre tratamos de evitar que las personalidades se intruduzcan en la ecuación.

Por un lado, percibimos que nuestra función es la de una entidad de fiscalización. Llamamos la atención sobre lo que está haciendo el gobierno y planteamos dudas sobre su desempeño en el manejo de programas. Por otro lado, los funcionarios del gobierno constituyen nuestro público principal, de modo que tenemos que mantener una estrecha relación con ellos. En nuestra fundación tenemos personas que constantemente reciben las reacciones de funcionarios de gobierno respecto a los problemas que perciben con relación a un asunto específico o a soluciones que están considerando.

Obviamente, la relación cambia de acuerdo con el partido que esté en el poder. Cuando los Republicanos lograron obtener control de ambas cámaras en 1994, nuestro papel aumentó en forma dramática. Pasamos de ofrecer testimonio ocasional a dar testimonio semanalmente, simplemente porque la agenda era fijada por todo un grupo de protagonistas nuevos. Redirigimos nuestros recursos hacia el congreso y reorientamos nuestras atenciones hacia sus comités.

Debido a que nuestra perspectiva es más derechista que centrista, obviamente estamos más sintonizados con los Republicanos que con los Demócratas, pero tratamos de trabajar con todos. La Heritage Foundation siempre ha mantenido ese tipo de flexibilidad. Un instituto de políticas no debería ser como un enorme buque de

pasajeros a flote en el océano. Debería ser como una lancha a motor desplazándose por el puerto. Aun cuando somos más grandes ahora, trataremos de mantener la flexibilidad para redirigir nuestros recursos y cambiar nuestro énfasis sin olvidar nuestros principios.

¿Cómo puede un instituto de políticas medir su eficacia en la comunicación de sus ideas?

Sr. Truluck: Eso es lo más difícil que hay en el ámbito de las políticas públicas. Aun cuando uno llevara tabulados los resultados, casi todos los cambios en términos de políticas públicas ocurren como resultado de una confluencia de eventos. Nadie debe atribuirse el mérito de ser responsable de haber logrado algún cambio específico —si lo hace, sólo se engaña a sí mismo.

Existen maneras en que tratamos de medir nuestro impacto. Primero, examinamos lo que ha sucedido al final del día. Al promulgarse una ley, podemos identificar secciones de la misma que sabemos que han sido incluidas —en parte— porque nosotros las recomendamos.

También llevamos un control sobre el tipo de cobertura periodística recibida por un tema determinado. Si realizamos un estudio y lo promovemos adecuadamente, comienza a recibir más cobertura en los medios de comunicación en diferentes sectores del país. Recibimos recortes de periódico y otras

formas de sondeo que pueden tabularse físicamente. En cambio, si nadie habla del asunto se puede concluir que no tuvimos mucha influencia. También está la prueba del mercado. En vista de que realmente no tenemos una fuente permanente de financiamiento, debemos recaudar el 85% de nuestros fondos todos los años, comenzado en cero. Tenemos que convencer a las personas de que en efecto estamos realizando la clase de trabajos que hemos anunciado.

Desde que yo me incorporé a la fundación, nunca hemos tenido un nivel de financiamiento más bajo que el año anterior.

De modo que es posible ver la forma en que uno ha influido en el debate. Se puede ver la legislación cuya promulgación se ha beneficiado de la influencia de la fundación, como también nuestras fuentes de financiamiento. De esta manera, es posible obtener una idea bastante buena de cuál ha sido el impacto, pero no es una ciencia perfecta.☺